

**IN MERITO ALLA SENTENZA TAR BOLOGNA N. 03/2022 DEL 03/01/2022-IN MATERIA EDILIZIA  
SISMICA- RIFACIMENTO MASSETTI SOLAI E DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE TRAMEZZATURE SU  
UN PIANO ESTESO- FATTO IN COMUNE DI BOLOGNA.**

(sentenza impugnabile al Consiglio di Stato- riferimenti giurisprudenziali generali e non specifici)

Il ricorso in esame vede un privato ricorrere contro sia il Comune di Bologna che contro la Regione Emilia-Romagna (genio civile regionale) e contro una società "srl".

I fatti attengono ad un edificio in via Goito 18 in Bologna, vincolato come bene culturale con specifica decreto ministeriale del 1953 ex lege (previgente) n. 1089/1939.

Il ricorrente è proprietario di un appartamento nel detto fabbricato. La società resistente era diventata proprietaria di intero piano uffici ubicato al piano primo.

Per quanto visibile da google earth si ha contezza di un edificio nel centro storico di Bologna posto ad angolo tra la via Goito e via Albiroli. Appaiono prospetti di due piani e dalla visione della copertura apparirebbe un terzo piano rientrante.

Sembrirebbe trattarsi di edificio in muratura, risalente ai primi del 1900, salvo quanto di cui infra.

La "srl" resistente ebbe ad acquistare l'intero piano primo destinato ad uffici per una superficie di mq. 1.850. L'iniziativa immobiliare censurata era tesa a trasformare il detto piano destinato ad uffici in 30 appartamenti autonomi.

La "srl" depositò nel **2018 una SCIA** per intervento di ristrutturazione e manutenzione straordinaria (n.d.r. il secondo intervento assorbito in giurisprudenza dal primo, di maggiore peso) e per quanto rileva si asseverò (*id est* giurò) che trattasi di interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici.

Tale giuramento fu messo in relazione ad alcuni capitoli della DGR n. 2272/2016 (deliberazione giunta regionale).

Giova con immediatezza ricordare che la giurisprudenza penale ed anche costituzionale impedisce alle regioni di apportare innovazioni o semplificazioni alla legge statale sismica, che riguardando materia di protezione civile è INDISPONIBILE da parte delle regioni (cass. pen. sez. III n. 39428/18; n.51683/2016)

Le deliberazioni possono essere solo più restrittive della legge statale sismica e non viceversa e non certo derogatorie dei precetti della legge sismica statale.

Per quanto risulta dalla sentenza si ha conoscenza che avrebbero dovuto essere demoliti tutti i tramezzi in laterizio (peso stimato 200 tonnellate) dell'intero piano e sostituiti con tramezzature in cartongesso.

Alcuni condomini intrapresero ad **ottobre 2019 un ricorso per ATP davanti al tribunale civile** al fine che si accertasse se sussistevano lesioni civilistiche di cui art. 1102 cod. civ.

Notorio che l'ATP con il designato CTU, permette almeno l'ingresso nella proprietà cantiere della resistente "srl".

Secondo il ricorrente durante la CTU per ATP si accertò che venivano eseguiti massetti nuovi di spessore circa 10 cm sopra i pavimenti esistenti, oltre che provvedutosi alla totale demolizione delle tramezzature in laterizio.

Il *vulnus* reclamato sarebbe sussistente oltre che per la demolizione dei tramezzi esistenti, anche per l'aggravio di peso permanente sull'impalcato del solaio dell'intero piano primo, dovuto agli aggiunti massetti (solaio alcuno volte di mq 1500 ed altre mq 1850, ma differenza irrilevante).

Il CTU dell'ATP ebbe a chiedere chiarimenti al Comune di Bologna sulla base di assenza di giuramenti della "srl" e del suo tecnico circa l'incremento di peso permanente rispetto allo *status quo ante* e circa la dovutezza di "verifica" sismica ove incremento di peso per i massetti aggiuntivi fosse superiore al 5% sulla stato pregresso.

Trattasi di un discrimine (5%) riportato nella DGR di cui sopra, ma DGR in generale negletta, come altre di altre regioni, dalla giurisprudenza penale, anzi deroga che il Giudice Penale disapplicata "sic et simpliciter".

Non serve qui richiamare che la cassazione penale opera anche un ulteriore (assorbente) distinguo sulla base del tipo di intervento edilizio per cui dalla manutenzione straordinaria compresa in avanti (risanamento, restauro, ristrutturazione sia leggera che pesante) sempre si necessita del previo permesso sismico (cass. pen. sez. III, n. 39335/18; 32685/21) senza differenza tra privata e pubblica proprietà (cass. pen. sez. III n. 15017/21).

Non è l'intervento edile statico o strutturale che ha rilievo, ma la definizione dell'intervento secondo DPR 380/'01, per cui con la manutenzione straordinaria scatta la debenza del previo permesso sismico, decidendo il genio civile sulle opere da approvarsi, senza possibilità di autoreferenzialità da parte dell'agente.

Esiste, peraltro, anche giurisprudenza penale che obbliga a dotarsi del previo permesso sismico anche in caso di **intervento di ordinaria manutenzione** in quanto il presupposto artt 83 e 93-94-95 del DPR 380/'01 è " l'esecuzione di lavori edilizi in zona sismica senza un rilievo precipuo di differenza tra ordinaria e straordinaria manutenzione (cass. pen. sez. III n 3240721".

A ciò si aggiunga che la suprema corte cassazione penale prevede, in determinati casi, la possibilità concreta che si esegua il **sequestro preventivo penale** (ex art 321 cpp) sia con interventi in corso attuati in violazione di legge sismica che per opere terminate sempre in violazione di legge, in quanto l'accertamento del fatto criminoso costituisce il "*fumus commissi delicti*" mentre il perdurante utilizzo del manufatto viziato integra il "*periculum*" dell'aggravamento del reato insito nella violazione stessa della disciplina antisismica che ha per finalità il contenimento del rischio nella verifica dell'evento sismico (cass. pen. sez. III n. 16876/21-13491/21).

Il CTU del processo civile ATP ebbe a chiedere (11/12/2019) spiegazioni all'ufficio del Comune di Bologna circa i fatti accertati in quanto si era denegata dalla resistente "srl" la rilevanza sismica degli interventi asseriti non dichiaratamente strutturali.

Nel contempo la "srl" integrava (05/02/2020) volontariamente, con documenti aggiunti, la SCIA presso il Comune. Il ricorrente lamentava che la P.a. non assumeva provvedimenti interdittivi e sanzionatori.

Ne seguiva una richiesta di parere da parte del Comune di Bologna alla Regione (si ritiene Genio Civile) circa la rilevanza degli interventi accertati e lamentati dal ricorrente.

Il Comune comunicava che la documentazione depositata in data 05/02/2020 era incompleta sui profili strutturali delle opere (che si ritiene fossero in corso), per cui richiedeva una integrazione tecnica alla "srl".

Ciò avveniva con documenti integrativi presentati da parte della "srl" in data 06/03/2020.

Il ricorrente insisteva anche nell'affermare che l'asseverazione depositata dalla "srl" a marzo 2020 che per la prima volta ripotava i massetti aggiuntivi di circa spessore cm 10 per l'intera superficie di mq 1.500, non poteva sanare interventi già ( se in parte o in toto non è noto) realizzati.

Si rammenta che l'immobile è tutelato come bene culturale (ex monumentale) ex previgente legge 1089/1939 ora D.Lgs 42/'04, con tutte le conseguenze del caso.

Il Comune *motu proprio* interpellava di nuovo la regione in data 21/05/2020. La Regione si esprimeva (per la seconda volta in modo diverso dalla prima), evidenziando che le nuove tramezzature in cartongesso hanno un peso permanente inferiore a quelle dei muri di laterizio demoliti, per cui vi dovrebbe essere un miglioramento delle condizioni statiche tra ante e post lavori anche relativamente “alle strutture portanti del solaio” (che parrebbero strutture miste). Concludeva la Regione circa intervento privo di rilevanza ai fini sismici ex art 94 comma 1 lett. c) del DPR 380/01 (noto novella subentrata con DL 32/2019, prima inesistente nel 2018).

Non sfugge ad un attento lettore che nella sentenza la Regione abbia indicato **“l’eventuale incremento di peso..”** senza prendere specifica posizione sul fatto che l’intervento per quanto indicato dal CTU dell’ATP fosse già avvenuto, integrandosi in tale *“status”*, condotte ben diverse e non di poco, da quelle di una eventualità.

Dalla sentenza si ha poi contezza che esistono nel fabbricato anche **“pilastri sismo resistenti del telaio in cls”** (si tiene sia calcestruzzo armato) con ciò paventandosi una struttura del tipo misto tra murature portanti e telai in calcestruzzo cementizio armato, opere delle quali non si conosce la datazione, fatto rilevante, ma ignorato.

Il parere della Regione positivo per la resistente “srl” viene adottato dal Comune ed anche dal CTU dell’ATP.

Dalla sentenza si ha notizia del richiamo (pare) della Regione a due circolari una ministeriale del 1997 ed altra del C.S.LL.PP. del 1981, ma relative di certo a decreti ministeriali attuativi della legge sismica precedenti a DM 17/01/2018 (NTC 2018) vigente al tempo del 07/12/2018 data del giuramento della SCIA.

Ne deriva la inammissibilità di traslare circolari ante NTC 2018 a fatti da validarsi se mai solo ai sensi NTC 2018 e sua circolare applicativa del 2019.

Inoltre il serie “discrimen” è rappresentato dal fatto se gli interventi lamentati dal ricorrente fossero già stati realizzati anche solo in parte, si apre uno scenario giuridico penalistico diverso se quelle opere si sono già realizzate, sempre nell’ottica della legge sismica e non ignorandosi la tutela culturale.

In zona sismica prima si deve dotarsi del “permesso” sismico (sia autorizzazione che deposito) e poi si eseguono le autorizzate opere.

In zona sismica non sono ammesse varianti postume, cioè prima eseguo e poi ottengo il permesso sismico.

Al punto P.1 della sentenza (repliche della “srl” contro interessata) si ha contezza di altro profilo certo non chiaro. La “srl” afferma che l’edificio sia stato costruito negli anni 60 secondo moderni sistemi costruttivi con travi e pilastri in cemento armato. Dubbi notevoli subentrano avendo in mente che la tutela culturale sia stata imposta con DM 01/07/1953 per cui se edificio in muratura la tutela ha una sua origine, ma se in calcestruzzo cementizio armato non si comprende la tutela o meglio se mutato il sistema costruttivo.

**Nel merito occorre avere però in mente che nel 1960 esisteva per gli edifici in cemento armato il RDL n. 2229/1939, se Bologna non ancora Comune sismico, mentre se anche Comune sismico, sussisteva anche la norma aggiuntiva del RDL 2105/1937.**

Ne consegue, senza censure verso alcuno da parte dello scrivente, ma solo come annotazioni tecnico-giuridiche, che lo scheletro in c.c.a. esistente, ma del 1960, di cui alle repliche della contro interessata, ha una sua struttura di calcolo progettuale originario (esempio telaio noto come di Cross-Pozzati) di cui nella sentenza non vi è traccia.

Tanto per significare che la demolizione dei tramezzi in laterizio preesistenti e la posa di un nuovo aggiuntivo massetto (che pare ora alleggerito) doveva confrontarsi sia con il progetto strutturale ex RDL 2229/1939 che (diamo per scontato Bologna al tempo non sismico) che con NTC 2018 nella nuova situazione di sovraccarichi intorno al 5% (irrilevante se entro o superiore al 5%) e con la innovazione di tramezzi tutti in cartongesso.

Tra altro risulta che il Comune di Bologna sia in zona sismica 3 per cui non sfugge ad alcuna norma di NTC 2018 e del Dpr 380/’01 anche Testo Unico Edilizia (TUED) potendosi invocare un regime di minore rigore solo per le zone sismiche 4. (vedi Grisanti su Lexambiente.it del 17/12/2028 e cass. pen. n. 51600/2017).

Dal tenore del **punto P.2** della sentenza si ha contezza che la struttura in c.c.a. sia interna, che il vano scala sia in muratura portante come anche i muri di facciate, per cui non dovevasi ignorare il progetto strutturale ricostruttivo del 1960, progetto posto alla base di ogni futura verifica sismica e questa secondo NTC 2018.

**Al punto R.** si ha evidenza che il ricorrente abbia richiesto e depositato un proprio parere *pro veritate* al prof. ing. Tommaso Trombetti dell'Università di Bologna, da cui si evince una perdita di rigidità (*recte* chi scrive "rigidezza") strutturale dell'intero piano primo dal 30% all'80%.

Il ricorrente insiste per un fatto importante. Le "regolarizzazioni postume" documentali sono tutte successive agli interventi eseguiti quindi in violazione di legge edilizia e sismica e forse di immobile culturale.

Si doglia il ricorrente che il Comune non abbia attivato alcun provvedimento repressivo.

Si rinvia il lettore alla parte della sentenza "IN RITO" e si analizza quella "NEL MERITO".

Giova solo rammentare che la SCIA (ex DIA) è atto del privato (sulla natura giuridica della DIA vedi Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n 15/2011) per cui l'interessato può solo richiedere al Comune l'adozione dei provvedimenti di controllo e quindi repressivi e mai impugnare la SCIA.

La parte del MERITO della sentenza (**Punto 1.**) che analizza i profili di doglianza del ricorrente sconta a sommo parere di chi scrive alcune considerazioni non obliabili.

- i) **Non esiste nell'ordinamento statale (irrilevante le DGR) alcuna nozione di sanatoria sismica** (vedi in dottrina Massimo Grisanti su Lexambiente.it del 11 marzo 2021; Cass. pen. sentenza n. 32865/2021) , per cui il genio civile appena ha notizia di violazione di legge sismica deve informare l'Autorità Giudiziaria Penale, senza inferenza di una determinata DGR derogatoria. **Ogni successivo provvedimento del genio civile è sottoposto all'esito del giudizio penale** in materia qua atteso che sussiste solo art 100 del TUED nel potere del dirigente del genio civile, ma solamente all'avvenuto giudizio penale (vedi di recente anche TAR Campania Napoli n. 7989/21 del 13/12/2021 che richiama CdS n 1231/2016 e TAR Lazio Roma n 167/2016) a mente del quale alcuna sanatoria edilizia (con abusi anche sismici) è consentita fino al giudizio penale.
- ii) In zona sismica 3 serve sempre la previa autorizzazione sismica (Cass. Pen n. 56040/2017)
- iii) La novella di cui art 94-bis TUED non ha ovvio effetto retroattivo, essendo nozione stata introdotta dal D.L. 32/2019 e comunque essendo pur sempre obbligati il richiedente e suo tecnico ed impresa al c.d. "deposito sismico".
- iv) Da ultimo si osserva che vertendosi di **Costruzione esistente di cui al Capitolo 8** di NTC 2008 i precetti di detto articolo non possono essere ignorati o superati né da DGR ne peggio da pareri regionali. Ne consegue che deve escludersi, per ovvietà, trattarsi di

intervento definibile come isolato (estensione di mq 1500 o anche in sentenza mq 1.850 di superficie e totale demolizione tramezzature pur sempre sismo resistenti nella modellazione ante lavori), per cui si sarebbero dovute attuare le procedure di limite minimo di **“intervento di miglioramento sismico”**, del quale non esiste traccia nella sentenza, ne potendo essere superato da asseverazioni secondo DGR 2272/2016.

In conclusione tutte le censure (P.1-P.2) del ricorrente appaiono degne di massima adesione, pur essendosi dimenticati alcuni profili come sopra indicati da chi scrive.

### LA SENTENZA NEL MERITO

**Il punto 3** appare non condivisibile nel riportare le decisioni del CTU dell'ATP circa i documenti integrativi del progettista della "SRL". Si è dimenticato del tutto che la legalità ex ante è quella e solo quella di cui alle procedure del RDL 2229/1939 che se disattese integra violazione di legge statica (dato per scontato che nel 1960 Bologna non fosse sismico). Allora la natura della struttura e del solaio di piano interessato peraltro pare inizialmente di civile abitazione, poi ufficio del quale non si hanno notizie circa i titoli abilitativi tutti dovuti (statico del genio civile, di bene culturale della Soprintendenza ed edilizio del Comune) per ritornare a civili abitazioni (ma con normative tecniche mutate nel tempo) è un profilo che deve verificarsi con calcoli strutturali alla mano e non con invocazione di DGR o pareri ed altro.

Pertanto non deve prestarsi alcuna acquiescenza a motivazioni soggettive di assoluzione della vicenda, circa calcoli e verifiche strutturali omessi dai due CTU, essendo gli opinamenti soggettivi non presi in considerazione dalla normativa tecnica e sismica.

In zona sismica ad alcun tecnico è permesso affermare una legalità sismica ex post, in quanto solo l'autorizzazione sismica preventiva (o il deposito sismico) consentono di non evadere la Legge, posta a tutela della pubblica incolumità. Solo il controllo preventivo della Pubblica Amministrazione (cass. pen. n. 38717/2018) permette di non integrare il reato sismico che diversamente è **“reato di pericolo astratto”** cioè sussiste per il solo fatto di avere realizzato opere senza la previa autorizzazione sismica.

Anche la indicata CTU del procedimento penale (non si comprende se si tratti di CTU del Giudice del dibattimento oppure di CT del PM), depositata il 25/06/2021 (**Punto 3.3a**) non appare

assolutamente convincente, perché non è certo una verifica tecnica *de visu* che possa consentire di validare ex post una violazione sismica.

Tra altro è notorio che un edificio anche se fosse stato realizzato conformemente al decreto ministeriale attuativo *ratione temporis* ( e qui siamo ex ante in zona non sismica con RDL 2229/1939) e post lavori ricadente in zona sismica grado 3 (NTC 2018), **è sempre VULNERABILE SISMICAMENTE stante la abnorme differenza tra approccio sismico ante e posto NTC 2008 (passati dalle tensioni ammissibili agli stati limite).**

Solo una procedura di vulnerabilità sismica su edificio esistente, ma con i nuovi interventi in corso, permette di poter dichiarare i pregiudizi sulla costruzione.

Ogni dichiarazione soggettiva priva a monte di un approccio scientifico di calcolo vulnerabilità sismica, appare non credibile, ne ammessa dal legislatore.

Per eseguire però uno studio di vulnerabilità sismica occorre una specifica procedura anche di verifiche storiche documentali e di prove di laboratorio in situ (*id est livelli di conoscenza e fattori di confidenza*), di cui non esiste alcuna indicazione concreta nel processo.

**Il capitolo 3-3c. appare fragile** atteso che non si comprende come possa applicarsi una circolare ministeriale del 1997 redatta al tempo per normativa tecnica sismica di cui al DM 16/01/1996, **quando questa norma è stata dichiarata INAPPLICABILE e “defunta”** essendo dal 01/07/2009 entrato in vigore il DM 14/01/2008 (NTC 2008) poi superato da NTC 2018.

Quanto poi indicare una vulnerabilità sismica del piano terra e non già del piano primo (per i lavori di cui vi è processo amministrativo) sussistono due profili di netta inammissibilità delle indicazioni.

La vulnerabilità sismica attiene all'intero edificio e non può essere riferita in forma atomistica ad un solo piano.

Come detto l'analisi di vulnerabilità sismica è una procedura scientifica sismica non “*ad horas*”, ma derivante da attento scrupoloso calcolo strutturale su dato edificio esistente e seguendo i presupposti della normativa tecnica (NTC 2018) per eseguire una procedura di vulnerabilità sismica.

Tra altro sulle costruzioni esistenti per Cap. 8 delle NTC 2018 il normatore OBBLIGA a determinare **il valore del coefficiente di rischio sismico** che non deve essere inferiore a determinati indicatori di legge.



Ne deriva “*ictu oculi*” che sempre sulla vulnerabilità sismica non possono aversi deduzioni soggettive se non supportate da uno studio di vulnerabilità sismica specifico e concreto.

Prima si esegue lo studio di vulnerabilità sismica e poi si traggono conclusioni tecniche a riguardo del fabbricato.

Gli assunti del CTU penale sembrerebbero meri opinamenti in parte anche condivisibili, ma in un solo in approccio ipotetico, per cui senza uno studio analitico di vulnerabilità sismica (che tiene conto dello schema strutturale ex ante, dei lavori futuri ed in corso della qualità e natura del calcestruzzo, resistenza delle armature e dei mattoni murari etc..) alcuna deliberazione era ed è possibile.

La conclusione del punto 3.4 della sentenza, pertanto, è per chi scrive ERRATA.

Il Tar accoglie invece al punto 4. della sentenza i lamentati vizi (ma procedurali) dogliati dal ricorrente.

Si omette tutta la parte della sentenza in quanto per chi scrive inconferenti con le condotte in essere e per le violazioni in materia sismica (ma forse anche di bene culturale che ha suoi specifici precetti) che è ben codificata dalla Legge Statale essendo inammissibili ricorsi a DGR o pareri della Regione, sempre avuto riguardo alla materia sismica, che è norma tassativa e rigorosa.

Inoltre si evidenzia che con una tutela culturale gravante, ogni difformità edilizia è sempre “**variazione essenziale**” per cui non esiste neanche ipotesi di pensare a “sanatoria edilizia” (ex art 36 TUED) peraltro questa denegata in radice da Corte Costituzionale n 101/2013, idem n 02/2021 punto 14., e Tar Molise sentenza n 169/2021 per cui senza “**doppia conformità sismica**” non è rilasciabile la sanatoria edilizia di doppia conformità.

La doppia conformità sismica qui ex NTC 2018 (nei due tempi previsti dal normatore) parrebbe nel caso non sussistere perché né alcuna autorizzazione preventiva sismica è stata ottenuta, né alcun “deposito strutturale sismico” è stato eseguito dalla resistente, essendo eventuali osservanze ai disposti della DGR profili non riconosciuti dalla cassazione penale, che esclude il potere delle regioni di deliberare “in pejus” in materia di edilizia antisismica.

Per quanto sopra solo come meditazione di corretta applicazione della normativa antisismica senza alcuna diversa pretesa. Tutti salvi i diritti delle Parti e dell’A.G..

Ancona 30 gennaio 2022

Ing. Mauro Federici

Per [www.italiaius.it](http://www.italiaius.it)